

2021 NA (R)EVOLUÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL FISCAL

A ÚLTIMA DÉCADA TEM SIDO DE PROFUNDA TRANSFORMAÇÃO no Direito Internacional Fiscal e 2021 foi um ano-chave nesta evolução. Apresentamos, de seguida, os mais recentes desenvolvimentos, contextualizando a sua relevância.

1. Continuação do reforço do Quadro Inclusivo BEPS

O Quadro Inclusivo sobre a Erosão da Base Tributária e Transferência de Lucros (BEPS) da OCDE/G20, doravante Quadro Inclusivo, foi criado em 2016 com o objetivo de reunir a participação, em pé de igualdade, de todos os países, à escala global, que pretendam implementar o Projeto BEPS. O Quadro Inclusivo em vindo gradualmente a alargar-se, contando neste momento com 141 países¹. As últimas adesões ao grupo foram do Togo e da Mauritânia, já na segunda metade do ano. Todos os membros integrantes se assumem como estando empenhados em implementar o pacote BEPS para melhorar a consistência das regras fiscais internacionais e garantir um ambiente fiscal mais transparente.

2. O Instrumento Multilateral (o MLI)

A Convenção Multilateral para Implementar Medidas para Prevenir a Erosão de Base e Transferência de Lucros aos Tratados Tributários (doravante MLI ou Instrumento Multilateral), é um dos standards mínimos do Projeto BEPS, que permite implementar, em bloco, um conjunto de alterações aos tratados bilaterais de dupla tributação.

Atualmente, o MLI cobre mais de 1700 tratados fiscais bilaterais, evidenciando o compromisso das 96 jurisdições que a ele aderiram para prevenir o abuso dos tratados fiscais e abordar a erosão da base e transferência de lucros (BEPS) por empresas multinacionais, tendo já sido ratificado por 67 jurisdições². A partir de 1 de janeiro de 2022, espera-se que produza efeitos sobre 850 tratados concluídos entre aquelas 67 jurisdições, com 900 tratados adicionais a serem modificados assim que o MLI for ratificado por todos os signatários³.

3. BEPS 2.0

Na sequência do reconhecimento no Relatório da Ação 1 do Projeto BEPS que seria difícil, se não impossível, delimitar, para efeitos de tributação, a economia digital do resto da economia, visto que a economia digital se estava a tornar a própria economia⁴, não se propuseram imediatamente soluções para os desafios decorrentes da digitalização da economia. A

Task Force da Economia Digital (TFDE) foi incumbida de continuar os trabalhos depois de concluídos os trabalhos das restantes ações do projeto BEPS e de chegar a um relatório final em 2020⁵.

O Quadro Inclusivo aprovou, a 23 de Janeiro de 2019, uma nota política que revelava haver acordo para examinar propostas envolvendo dois pilares: o primeiro pilar abordando os desafios mais amplos da digitalização da economia, nomeadamente focando-se na alocação dos direitos de tributação, e o segundo pilar para atender às restantes questões de erosão de bases tributárias e transferência de lucros⁶. Ainda em 2019 foi desenvolvido um programa de trabalho⁷ e foram feitas consultas públicas. Em 2020, os Relatórios dos *Blueprints* de ambos os pilares foram apresentados aos Ministros das Finanças do G20.

“ A pandemia Covid-19 resultou numa crise de saúde global e precipitou um declínio acentuado na atividade económica sem precedentes na história recente. ”

A 1 de julho de 2021, foi divulgada pelo Quadro Inclusivo uma versão preliminar da “Declaração sobre uma solução de dois pilares para enfrentar os desafios fiscais decorrentes da digitalização da economia”⁸. Esta declaração foi endossada pelos Ministros das Finanças do G20 a 10 de Julho, mas só 3 meses depois foi alcançado o almejado acordo político.

A 8 de outubro, 136 dos 140 membros do Quadro Inclusivo, representando conjuntamente 94% do PIB global, incluindo todos os países da OCDE e do G20⁹, chegaram a um entendimento político quanto à “Declaração sobre uma solução de dois pilares para enfrentar os desafios fiscais decorrentes da digitalização da economia”, numa versão desenvolvida da apresentada em junho e acompanhada de um plano detalhado de implementação que inclui tanto trabalhos futuros como datas concretas para a entrada em vigor das novas regras¹⁰. Esta declaração foi endossada pelos Ministros das Finanças do G20 a 13 de Outubro, em Washington.

Em concreto, e com enfoque apenas para os elementos mais revolucionários e de forma resumida, o acordo alcançado visa adaptar as regras de tributação, por forma a torná-las adequadas à economia global e digitalizada.

Carla Valério, Mariana Passos Beraldo

Texto entregue em Janeiro de 2022

Com o primeiro pilar, 25% do lucro residual das empresas multinacionais mais lucrativas será tributável nas jurisdições de mercado com base num novo nexo – o que, até agora, em virtude das regras tradicionais de alocação de direitos de tributação, não era possível. Já o acordo sob o segundo pilar implica a introdução de uma taxa global mínima de 15% de imposto sobre as empresas com receitas acima de 750 milhões de euros.

A OCDE afirmou que acordo permitiu, de imediato, um abrandar de tensões a tanto a nível fiscal como comercial.

A 30 e 31 de outubro, os líderes do G20 estiveram reunidos em Roma para abordar os “desafios globais mais prementes e convergir em esforços comuns para a melhor recuperação da crise de Covid-19 e permitir o crescimento sustentável e inclusivo nos [respetivos] países e em todo o mundo”¹¹. O ponto 32 da Declaração dos Líderes do G20 Roma é relativo à tributação internacional, e descreve o acordo de 8 de outubro como uma conquista histórica, através da qual estabelecerão um sistema internacional fiscal mais estável e justo. Os líderes do G20 apelaram ainda ao Quadro Inclusivo para desenvolver as regras modelo e os instrumentos multilaterais, por forma a assegurar que as novas regras entrem em vigor à escala global em 2023.

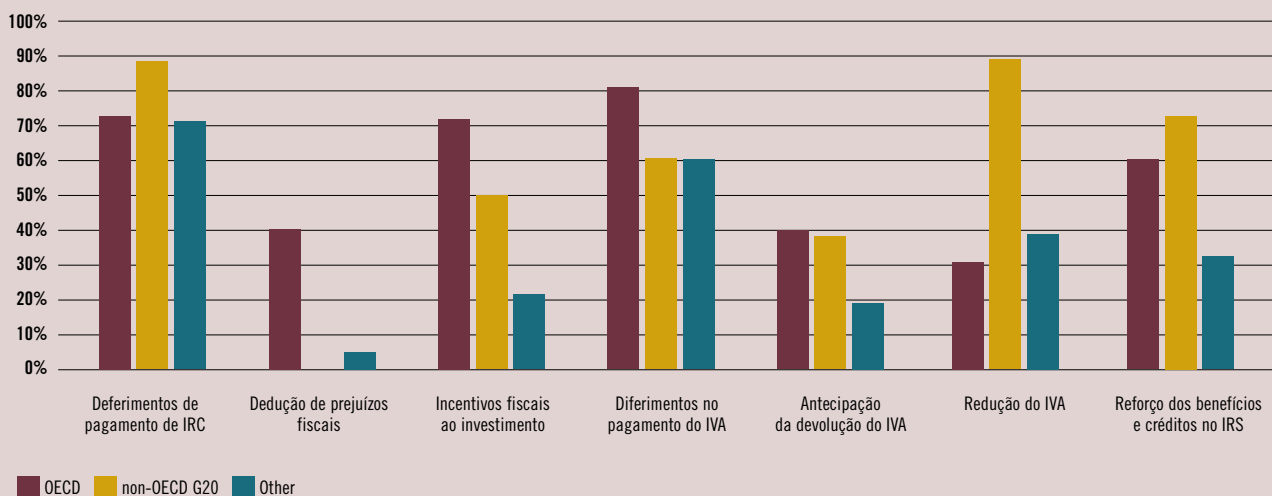
4. Covid-19: respostas e medidas de política tributária introduzidas para fazer face à pandemia

A pandemia Covid-19 resultou numa crise de saúde global e precipitou um declínio acentuado na atividade económica sem precedentes na história recente. Ações e medidas políticas foram rapidamente tomadas, que se refletiram na retoma do PIB global aos níveis anteriores à pandemia¹². A crise, no entanto, causou uma deterioração nas finanças públicas, aumentando os desafios estruturais pré-existentes. A OCDE sustenta que à medida que os países buscam “reconstruir melhor”, eles têm a oportunidade de repensar sua abordagem às finanças públicas e desenvolver estratégias fiscais que possam proporcionar um crescimento económico inclusivo e sustentável no médio e longo prazo.

Assim, tendo em conta o papel que os impostos desempenham na resposta crise provocada pela pandemia de Covid-19, a OCDE publicou a compilação das medidas de política tributária adotadas pelos governos em 2020 e início de

MEDIDAS FISCAIS MAIS COMUNS ENTRE GRUPOS DE PAÍSES

Fonte: https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-policy-reforms-2021_427d2616-en#page33



2021¹³. Para o efeito, a OCDE coletou dados sobre a política fiscal dos países e medidas fiscais introduzidas durante a crise Covid-19, em cada país ou jurisdição entre 2020 e início de 2021, em relação ao (i) imposto sobre o rendimento das empresas, (ii) imposto sobre o rendimento da pessoa singular e contribuições para a segurança social, (iii) impostos sobre o consumo, (iv) impostos relacionados com o ambiente, (v) impostos sobre a propriedade e (vi) outros impostos. Foram reunidos dados de 66 países e jurisdições, incluindo todos os países da OCDE e do G20, e de outros 21 membros do Quadro Inclusivo. Os resultados foram compilados no *Country Tax Measures in response to Covid-19 Pandemic* produzido pela *Country Tax Policy Team* no *OECD Centre for Tax Policy and Administration*. As respostas dos países incluem medidas de administração tributária como (i) extensões de prazos para cumprimento da obrigação, (ii) mudanças nas penalidades por atrasos no cumprimento da obrigação, (iii) mudanças nas políticas de auditoria, (iv) medidas de recuperação de dívidas, entre outras. Acresce que a edição de 2021 da publicação anual *Tax Policy Reforms*¹⁴ forneceu uma visão geral das medidas fiscais introduzidas durante a crise Covid-19. O relatório examinou como as respostas da política tributária variaram entre os países e evoluíram no último ano, além de oferecer algumas orientações sobre como as respostas da política tributária podem ser adaptadas para enfrentar os desafios de curto prazo e descrever o trabalho futuro que a OCDE empreenderá para ajudar os países a reavaliar suas políticas tributárias e de gastos no longo prazo. Por fim, foi ainda publicado o relatório *Tax and Fiscal Policies after the Covid-19 Crisis: OECD Report for G20 Finance Ministers and Central Bank Governors*¹⁵ que fornece uma primeira análise de como as políticas fiscais podem apoiar o crescimento inclusivo e sustentável além da crise Covid-19. O relatório

sustenta como a política tributária pode ser projetada de forma abrangente para que os sistemas fiscais possam oferecer um equilíbrio entre equidade, crescimento e sustentabilidade, apresenta ainda, algumas das principais considerações que os formuladores de políticas devem levar em conta para garantir o desenho ideal da política tributária e a implementação bem-sucedida da reforma tributária.

5. Impostos e meio ambiente

O trabalho da OCDE sobre impostos e meio ambiente visa investigar até que ponto os países aproveitam o poder dos impostos e dos sistemas de licenças comercializáveis para a política ambiental e climática. Os estudos versam ainda sobre a interação entre a tributação ambiental e o sistema tributário geral, e os impactos dos impostos ambientais na competitividade e na equidade fiscal.

Em 2021, a OCDE publicou o relatório *Effective Carbon Rates 2021: Pricing Carbon Emissions through Taxes and Emissions Trading*¹⁶, que avalia o preço das emissões de CO₂ do uso de energia em 44 países da OCDE e do G20, cobrindo, assim, cerca de 80% das emissões mundiais. A análise apresenta uma visão abrangente dos preços do carbono, incluindo impostos de consumo de combustível, impostos de carbono e preços de licenças de emissão comercializáveis. A “pontuação do preço do carbono” avalia o quão próximos os 44 países, tanto juntos quanto individualmente, estão da meta de fixar o preço de todas as emissões de carbono relacionadas à energia em valores de referência atuais e futuros para os custos do carbono. O relatório destaca a estrutura das taxas efetivas de carbono entre os países e setores em 2018 e discute as mudanças em comparação com 2012 e 2015. Fornece ainda, uma perspectiva sobre as tendências recentes no comércio de emissões na China e na União Europeia.

A OCDE destaca que os preços do carbono incentivam, de maneira muito eficaz, a mudança das escolhas de produção e consumo para opções de baixo e zero carbono, que são necessárias para limitar as mudanças climáticas. A OCDE defende ainda que, ao colocar um preço na poluição, os impostos e os sistemas de licenças negociáveis incentivam a redução das emissões ao menor custo possível ■

Notas

- ¹ OCDE, Lista dos membros do Quadro Inclusivo BEPS. Disponível em <https://www.oecd.org/tax/beps/inclusive-framework-on-beps-composition.pdf>
- ² OCDE, Belgium, Estonia, the Netherlands and Qatar deposit new notifications under the Multilateral BEPS Convention. Disponível em: <https://www.oecd.org/tax/belgium-estonia-the-netherlands-and-qatar-deposit-new-notifications-under-the-multilateral-beps-convention.htm>
- ³ OCDE, Belgium, Estonia, the Netherlands and Qatar deposit new notifications under the Multilateral BEPS Convention. Disponível em: <https://www.oecd.org/tax/belgium-estonia-the-netherlands-and-qatar-deposit-new-notifications-under-the-multilateral-beps-convention.htm>
- ⁴ OECD, 'Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1 - 2015 Final Report' (2015) 9789264241022 54 <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264241046-en>> .
- ⁵ *ibid* 138.
- ⁶ OECD, 'Addressing the Tax Challenges of the Digitalisation of the Economy – Policy Note' (2019) <<https://www.oecd.org/tax/beps/policy-note-beps-inclusive-framework-addressing-tax-challenges-digitalisation.pdf>> .
- ⁷ OECD, 'Programme of Work to Develop a Consensus Solution to the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy' (2019).
- ⁸ 'Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising From the Digitalisation of the Economy – 1 July 2021' 5.
- ⁹ 'OECD Secretary-General Tax Report to G20 Leaders, Italy, October 2021' 158, 4.
- ¹⁰ 'Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – 8 October 2021' 8.
- ¹¹ G20 Rome Leader's Declaration 2021 20.
- ¹² Relatório disponível em: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-and-fiscal-policies-after-the-covid-19-crisis.htm>
- ¹³ Quadro sobre respostas e medidas fiscais introduzidas durante a crise Covid-19 disponível em: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/>
- ¹⁴ Relatório disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-policy-reforms-2021_427d2616-en
- ¹⁵ Relatório disponível em: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-and-fiscal-policies-after-the-covid-19-crisis.htm>
- ¹⁶ Relatório disponível em: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/effective-carbon-rates-2021-0e8e24f5-en.htm>